

Nota Vergunningverlening,  
Toezicht en Handhaving 2014 - 2017

Vertrouwen verdienen

Deel 1

Provinciale visie,  
koers en sturing



provincie **HOLLAND**  
**ZUID**

Vastgesteld door Gedeputeerde Staten  
17 december 2013

## Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Zuid-Holland,  
directie Ruimte en Mobiliteit. Deze publicatie wordt  
uitsluitend digitaal beschikbaar gesteld. December 2013.

Telefoon: 070 441 73 52

E-mail: [zuidholland@pzh.nl](mailto:zuidholland@pzh.nl)

*Vormgeving*

Bureau Mediadiensten, provincie Zuid-Holland.

246876

# Inhoud

<b>Introductie nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 - 2017</b>	
Algemeen	4
<b>Deel 1 Provinciale visie, koers en sturing</b>	
<b>Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving</b>	
Uitgangspunten	8
<b>Koers naar de praktijk</b>	
Vergunningverlening	10
Toezicht en handhaving	10
<b>Kwaliteit en sturing</b>	
Omgevingsdiensten	12
Kwaliteit	12
Sturing	13
Monitoring en evaluatie	14
Klachten en meldingen	15
Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving	15

# Introductie nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving 2014 - 2017

Voor u ligt de nota Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) 2014 - 2017. Deze nota bevat de visie en de koers van de provincie Zuid-Holland op de uitvoering van deze taken. Voor de vijf omgevingsdiensten binnen de provincie dient de nota als uitvoeringskader. De nota bestaat uit drie delen:

- Deel 1: Provinciale visie, koers en sturing op VTH
- Deel 2: Uitvoeringskader VTH
- Deel 3: Bijlagen behorende bij het uitvoeringskader

## Algemeen

Om de economische kracht van Zuid-Holland te versterken, is een goed vestigings- en leefklimaat van doorslaggevend belang. Een duurzame, schone, stille en veilige leefomgeving maakt daar deel van uit. Als provincie werken we daar samen met onze partners aan. In de beleidsvisie Duurzaamheid en Milieu 2013 - 2017 met als ondertitel "een beter leefmilieu met minder hinder" staat de bescherming en verbetering van de kwaliteit en toekomstbestendigheid van de fysieke leefomgeving centraal. Deze beleidsvisie heeft drie pijlers: duurzaamheid, milieubeleid en uitvoering.

### Bijdrage vergunningverlening, toezicht en handhaving<sup>1</sup>

De provincie maakt in de uitvoering gebruik van de instrumenten vergunningen, toezicht en handhaving (VTH). Hiermee wil zij milieuknelpunten wegnemen en helpen voorkomen. Daarnaast verbeteren deze instrumenten de kwaliteit

van de leefomgeving, zonder dat de provincie de economische belangen uit het oog verliest.

### Bevoegd gezag

De provincie is het bevoegde gezag voor de uitvoering van de VTH-taken bij bedrijven en activiteiten in Zuid-Holland. Basis hiervoor zijn de volgende wetten:

- de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo);
- de Wet milieubeheer (Wm);
- het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo);
- de Wet hygiëne en veiligheid van badinrichtingen en zwemgelegenheden (Whvbz);
- de Wet luchtvaart (Wlv);
- de Waterwet (Ww);
- de Wet bodembescherming (Wbb);
- verschillende groene wetten, zoals de Natuurbeschermingswet (Nbw) en de Flora- en faunawet (Ffw).

### Sturing omgevingsdiensten

Tussen 1 januari 2011 en 1 april 2013 zijn in Zuid-Holland vijf omgevingsdiensten opgericht. Zij voeren in opdracht van de provincie de VTH-taken uit. Doel hiervan is om de uitvoering van deze wettelijke taken efficiënter en effectiever te maken.

De omgevingsdiensten houden zich daarnaast bezig met het beoordelen van (voor)ontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen, zoals externe veiligheid en ook houden zij milieudata bij voor geluid, lucht en bodemsanering.

<sup>1</sup> Onder vergunningverlening wordt in deze context ook verstaan: het verlenen van ontheffingen, toestemmingen en andere beschikkingen op grond van de wetten, waarvoor de provincie het bevoegde gezag is. Een overzicht van de wet en regelgeving is opgenomen in deel 3 bijlage 1.

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH 2014 - 2017 hét uitvoeringskader. Het is niet de bedoeling dat de omgevingsdiensten eigen beleid maken: het initiatief hiervoor ligt bij de provincie als bevoegd gezag. De provincie stemt jaarlijks de (landelijke) prioriteiten en het uitvoeringsprogramma op provinciaal en regionaal niveau inhoudelijk af met haar partners bij de (rijks)overheid.

De provincie en de omgevingsdiensten maken jaarlijks afspraken over de prioriteiten bij het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan van een omgevingsdienst. Drie keer per jaar monitort de provincie de voortgang. In deze nota staat hoe de provincie kan zorgen voor kwaliteit bij de uitvoering van de provinciale VTH-taken door de omgevingsdiensten.

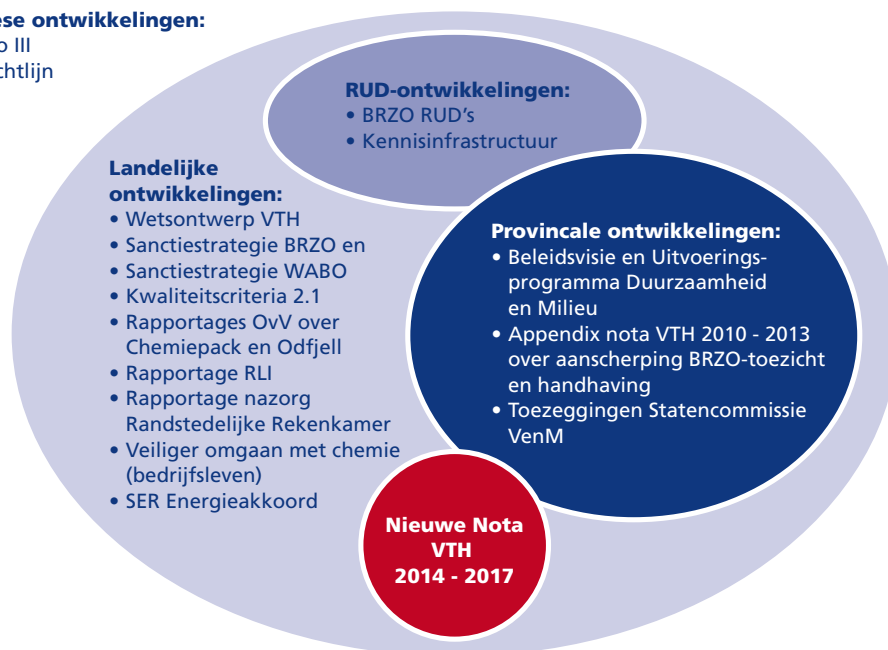
Eén onderdeel daarvan zijn de kwaliteitscriteria<sup>2</sup> waaraan de omgevingsdiensten moeten voldoen.

### Relevante ontwikkelingen

Het oprichten van de omgevingsdiensten past in een reeks van adviezen van diverse landelijke commissies (Mans, Oosting, Ladders) om de uitvoering van het omgevingsrecht te versterken. Naar aanleiding van deze adviezen sloten gemeenten, provincies en Rijk in juni 2009 een package deal. Om de gemaakte afspraken<sup>3</sup> in deze overeenkomst in de wet vast te leggen, heeft het Rijk het wetsvoorstel VTH (aanpassing van de Wabo) in 2013 in procedure gebracht. Dit voorstel sluit ook aan bij Europese en andere landelijke ontwikkelingen in wet- en regelgeving. De samenhang tussen de verschillende ontwikkelingen ziet er als onderstaande uit. Onderstaande ontwikkelingen zijn inhoudelijk van belang voor de nota VTH en zijn hierin verder uitgewerkt. Een beschrijving van de ontwikkelingen is te vinden in deel 3, bijlage 2.

#### Europese ontwikkelingen:

- Seveso III
- RIE-richtlijn



2 Landelijke kwaliteitseisen voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In 2013 heeft het Rijk het wetsvoorstel VTH in procedure gebracht. Onderdeel van het voorstel is om de verbrede kwaliteitscriteria 2.1 voor Vergunningen en voor Toezicht en Handhaving op te nemen in de Wabo en de Omgevingswet.

3 In de package deal zijn afspraken gemaakt over de vorming van een landelijk dekkend netwerk van omgevingsdiensten, de kwaliteitseisen voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, en afspraken over de uitwisseling en afstemming van informatie tussen de bestuurlijke en strafrechtelijke handhavingpartners.

## **Inhoud en reikwijdte**

De nota VTH is aangepast aan de vereisten van nieuwe wet- en regelgeving en relevante inzichten uit recente onderzoeksrapporten, zoals van de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur en de Randstedelijke Rekenkamer. Daarnaast behoudt de provincie het goede van het beleid uit de vorige nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving (2010 – 2013). Gedeputeerde Staten hebben dat verder aangescherpt in de appendix nota VTH 2010 – 2013 (30 oktober 2012). De nota heeft geen betrekking op de VVGB-bedrijven<sup>4</sup>. De bevoegdheid voor deze bedrijven gaat per 1 januari 2014 over naar gemeenten.

De nota VTH bevat kaders voor de uitvoering van de thema's externe veiligheid en bodemsanering. Deze waren opgenomen in het beleidsplan Externe Veiligheid (EV) en in de Nota gezamenlijk bodemsaneringsbeleid voor Zuid-Holland (Bobel III, 2003). Bij externe veiligheid gaat het onder meer over de omgang met de verantwoording van het groepsrisico bij vergunningverlening, toezicht en handhaving. Bij bodemsanering betreft het regels voor het uitvoeren van onderzoek naar en saneren van bodemverontreinigingen op grond van de Wet bodembescherming (Wbb).

## **Toezicht op uitvoering VTH taken gemeenten**

Bij de omgevingsdiensten zijn ook gemeentelijke Wabo- en Brzo- taken belegd. Het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de uitvoering van deze gemeentelijke taken is geregeld in de Wet revitalisering generiek toezicht (1 oktober 2012). In de bestuursovereenkomst interbestuurlijk toezicht, die Gedeputeerde Staten in 2013 hebben gesloten met de gemeenten, is opgenomen hoe de provincie vanaf 2014 invulling geeft aan het toezicht op de (kwaliteit van de) uitvoering van de gemeentelijke VTH taken<sup>5</sup>.

---

4 In de package deal van 2009 is afgesproken dat de bevoegdheid voor vergunningverlening, toezicht en handhaving Wabo bij de gemeenten ligt met uitzondering van die voor BRZO- en IPPC- bedrijven. Maar tot 2014 blijft de provincie bevoegd voor het milieudeel van de inrichtingen die over gaan naar de gemeenten. In de tussentijdse periode is geregeld dat de provincie via een verklaring van geen bedenkingen (VVGB) VTH-taken uitvoert.

5 Meer informatie over interbestuurlijk toezicht en de bestuursovereenkomst, is te vinden op [www.zuid-holland.nl](http://www.zuid-holland.nl).

# Deel 1

## Provinciale visie, koers en sturing

# Visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving

Het stellen van regels, het houden van toezicht op de naleving van regels en het optreden tegen overtredingen is een kerntaak van de provincie. De provincie wil hiermee voorkomen dat overtreding van regels de belangen van overheid en burgers schaadt. De eerste verantwoordelijkheid voor het beheersen van die risico's ligt bij de veroorzaker zelf, maar zonder een actieve overheid zijn deze niet onder controle te houden. De uitvoering van deze taken vraagt dan ook om een heldere visie op vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De provincie neemt hierin haar verantwoordelijkheid en zet daarvoor de beschikbare instrumenten uniform, risicogericht en proportioneel in: hard waar het moet en met de verantwoordelijkheid waar die hoort. Het motto daarbij is "vertrouwen verdienen". Centraal staan de veiligheid van de leefomgeving en het terugdringen van milieuschade.

De provincie is het bevoegde gezag voor de uitvoering van de VTH-taken bij een groot aantal bedrijven en activiteiten op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), de Wet milieubeheer, het Besluit risico zware ongevallen (Brzo), de Wet hygiëne en veiligheid van bad- en zweminrichtingen, de Wet luchtvaart, de Waterwet, de Wet bodembescherming en verschillende groene wetten, zoals de Natuurbeschermingswet en de Flora en Fauna wet.

De uitvoering van deze kerntaken heeft de provincie ondergebracht bij vijf gespecialiseerde omgevingsdiensten. Daarbij streven zij naar een hoge professionaliteit, een optimale samenwerking met de ketenpartners en zorgen zij er voor dat de eindproducten, zoals een vergunning of toezicht op een bedrijf, van hoge kwaliteit zijn.

De provincie heeft hierop de volgende visie:

## Visie

De provincie werkt **risicogericht** met de juiste focus, is **betrouwbaar** en **professioneel**, werkt samen en legt de **verantwoordelijkheden** waar deze horen.

## Uitgangspunten

De provincie als bevoegd gezag en omgevingsdiensten als uitvoerders hanteren voor het uitvoeren van de visie de volgende uitgangspunten:

### 1. Risicogericht

De provincie richt zich op de zaken waar de grootste risico's liggen en wil ervoor zorgen dat bedrijven de regels naleven. Het doel is de veiligheid te verhogen, de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren en onnodige (administratieve) lasten te voorkomen. Bij het verlenen van vergunningen vindt risicobepaling en prioriteitenstelling plaats aan de hand van het actualiseringsbeleid. Bij toezicht en handhaving gebeurt dit met de risicomethodiek. Omgevingsdiensten bereiden jaarlijks de vertaling voor naar een concreet uitvoeringsprogramma dat het college van Gedeputeerde Staten vervolgens vaststelt. Zelf stelt de provincie elk jaar prioriteiten vast, die voortvloeien uit landelijke en provinciale prioriteiten en ontwikkelingen. Daarbij zorgt zij voor een goede afstemming en samenwerking met het Openbaar Ministerie, andere bevoegde gezagen en ketenpartners.

### 2. Betrouwbaar: doen wat we moeten doen

De provincie is betrouwbaar voor haar burgers, partners en het bedrijfsleven. Bij het verlenen van een vergunning, het controleren en het handhaven



van de wet- en regelgeving behandelt de provincie de overheid hetzelfde als burgers en bedrijfsleven. Dat gebeurt door het werk te standaardiseren – bijvoorbeeld door toepassing van eenduidige vergunningvoorschriften en een uniforme sanctiestrategie. De provincie legt niet alleen regels op, maar zij maakt ook duidelijk welke regels voor wie van toepassing zijn en hoe deze in elkaar zitten.

De provincie voert - onaangekondigd en aanvullend - fysieke controles uit, maakt optimaal gebruik van bedrijfsinterne kwaliteitssystemen en -gegevens en beoordeelt de veiligheidscultuur. Uit het oogpunt van onafhankelijke oordeelsvorming en belangenweging rouleren de uitvoerende medewerkers voortdurend. Zij zijn dus nooit langer dan drie jaar aan één bedrijf verbonden.

Tot slot is het van belang dat de provincie vertrouwelijk omgaat met interne en externe klokkenluiders. Zij krijgen bescherming en de provincie behandelt hun informatie op zorgvuldige wijze.

### **3. Professioneel: kwaliteit, kennis en kunde**

De uitvoering van taken moet minimaal voldoen aan de landelijk gestelde kwaliteitscriteria. Maar de provincie vindt het zelf ook belangrijk dat zij haar taken op een hoog niveau uitvoert. Dat betekent dat:

- ambtenaren beschikken over de juiste kennis en deskundigheid;
- de provincie transparant is;
- de provincie communiceert over de resultaten naar de betreffende doelgroep;
- de provincie beschikt over informatiesystemen met actuele en juiste data- en basisgegevens.

Kortom, de provincie beschikt over een sluitende beleids- en uitvoeringscyclus en professionele ambtenaren, waarmee zij de kwaliteit en continuïteit van haar werkzaamheden kan waarborgen.

### **4. Verantwoordelijkheid waar deze hoort**

De provincie neemt haar verantwoordelijkheden en werkt binnen de kaders van de huidige wet- en regelgeving. Voor toezicht en handhaving handelt zij vanuit de beginselplicht tot handhaving. De

provincie benadert bedrijven, instellingen en particulieren vanuit het principe dat iedere partij vertrouwen moet verdienen. Dit principe geldt ook voor de eigen vergunde werkzaamheden en die van medeoverheden.

Om die reden verwacht de provincie ook dat bedrijven, instellingen en particulieren hun eigen verantwoordelijkheid oppakken, onder andere door:

- primair zelf verantwoordelijk te zijn voor de naleving van de eigen verplichtingen;
- goede en volledige vergunningaanvragen aan te leveren;
- zelf te zorgen voor actieve en betrouwbare informatie over risicovolle activiteiten. Het gaat hierbij om de gevolgen voor interne en externe veiligheid en de leefomgeving.

### **5. Duidelijk informeren**

De provincie neemt ook haar verantwoordelijkheid richting burgers. Zij informeert hen in begrijpelijke taal over de veiligheid bij bedrijven, de zogenaamde Staat van de Veiligheid. Zij spreekt alle betrokken partijen aan op het delen en toegankelijk maken van deze relevante veiligheidsinformatie. Vanuit die gedachte maken de omgevingsdiensten de resultaten van het toezicht, handhavingsbesluiten en incidenten openbaar. De provincie streeft er naar om hier in 2014 invulling aan te geven.

Deze vijf uitgangspunten zijn leidend voor de uitvoering van de VTH-taken. De uitwerking hiervan volgt in de volgende paragrafen.

---

6 Dit houdt in dat bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bevoegd gezag daartegen in de regel handhavend dient op te treden.

# Koers naar de praktijk

## Vergunningverlening

De provincie stelt vergunningen op volgens eisen die wettelijk gelden en die zij zichzelf oplegt. Het doel hiervan is om vergunningen helder, transparant en handhaafbaar te maken. Vergunningen met hoofdzakelijk doelvoorschriften dragen daaraan bij. Maatregelvoorschriften zijn alleen van toepassing als een bedrijf de regels slecht naleeft of als de landelijke voorschriften onvoldoende helder zijn. De provincie hanteert de Beste Beschikbare Technieken (BBT) als uitgangspunt voor vergunningen. Bedrijven hebben een eigen verantwoordelijkheid om aan hun verplichtingen te voldoen. Voor activiteiten waarbij meerdere vergunningen nodig zijn, vindt afstemming plaats met de bevoegde gezagen. Hiermee voorkomt de provincie dat een activiteit gedeeltelijk een vergunning krijgt, maar op basis van andere wetgeving toch niet kan plaatsvinden.

Bij vergunningverlening maakt de provincie gebruik van de werkstandaard 'Externe veiligheid in vergunningverlening' uit de IPO-werkwijze 'Externe veiligheid in de vergunning'.

### Actuele vergunningen

Een actueel bedrijvenbestand draagt bij aan het verlagen van de milieudruk en verbeteren van naleefgedrag. Een actuele vergunning is ook beter toetsbaar en handhaafbaar. Voor het actueel houden van het vergunningenbestand heeft de provincie het volgende beleid:

- Jaarlijks voert de provincie een actualisatietoets uit op het vergunningenbestand waarbij:
  - alle vergunningen worden getoetst op actualiteit naar aanleiding van nieuwe wet- en regelgeving;

- vergunningen van tien jaar oud worden getoetst op inhoud en overzichtelijkheid;
- de toets in ieder geval de (milieu)thema's veiligheid en leefomgeving bevat.

- Jaarlijks stelt de provincie een actualiseringsprogramma op, met daarin:
  - de resultaten van de actualisatietoets;
  - de bevindingen van toezicht en handhaving in het afgelopen jaar;
  - de volgorde en prioritering van de actualisaties. Beide zijn afhankelijk van de risico's voor veiligheid en de leefomgeving en de wettelijke termijnen voor implementatie van nieuwe wet- en regelgeving.

Aanvullend maken de omgevingsdiensten voor alle Brzo- en IPPC-bedrijven een overzicht van alle geldende vergunningen en bijhorende aanpassingen. Zo blijft het bedrijvenbestand van de provincie actueel, overzichtelijk en handhaafbaar. Voor overige groene, water-, bouw en bodemvergunningen is actualisatie niet aan de orde, omdat deze vergunningen veelal een eenmalig karakter hebben en daarmee in tijdsduur zijn beperkt.

Voor de thema's externe veiligheid en bodemsanering zijn in de nota VTH kaders voor de uitvoering uitgewerkt. Deze kaders komen uit het beleidsplan Externe Veiligheid en de nota Gezamenlijk Bodemsaneringsbeleid voor Zuid-Holland (Bobel III, 2003).

## Toezicht en handhaving

De provincie houdt toezicht op basis van de verleende vergunning en algemene regels<sup>7</sup>. Bij overtredingen start zij een handhavingstraject met

---

<sup>7</sup> Besluit algemene regels inrichtingen milieu

als doel de overtreding ongedaan te maken. De wijze waarop zij toezicht- en handhavingsinstrumenten kan inzetten, is vastgelegd in de nalevingsstrategie. Deze strategie bestaat uit de toezichtstrategie, de sanctiestrategie en de goeddoelstrategie. De provincie hanteert de landelijk ontwikkelde sanctiestrategie voor de Wabo en de specifieke strategie voor het Brzo.

### Risicogericht toezicht

De provincie richt zich op bedrijven met activiteiten waar de grootste risico's liggen en stuurt aan op een goede naleving van de regels. Zij gebruikt een risicomethodiek<sup>8</sup> om per bedrijf, locatie of activiteit te bepalen wat het risico is voor het milieu, de veiligheid en de leefomgeving. Hierin spelen de volgende vragen een rol:

- In welke mate leeft een bedrijf de regels na?
- Zijn er klachten uit de omgeving?
- Wat is de houding van een bedrijf tegenover (onder andere) de gestelde regels?

Een belangrijk aandachtspunt is de heersende cultuur bij het bedrijf. Op basis van een risicobepaling zet de provincie haar instrumenten in om toezicht te houden. Daarbij krijgen slecht scorende bedrijven meer toezicht dan bedrijven met een goed resultaat. Dit neemt niet weg dat alle provinciale bedrijven minstens eenmaal per jaar een controle krijgen. Afhankelijk van de situatie gebeurt dit zowel onaangekondigd als aangekondigd en zowel fysiek als op het (veiligheids)systeem.

### Handhavingsinzet

De provincie geeft actief invulling aan haar taak van de beginselplicht tot handhaving. Als een partij een wettelijk voorschrift overtreedt, volgt een handhavend optreden. Als handhaving uitblijft, dan gaat dat ten koste van de geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en onafhankelijkheid van de provincie. Dat kan bovendien rechtsongelijkheid scheppen binnen en buiten de provinciegrenzen.

Afhankelijk van de ernst van de overtreding en het naleefgedrag van de overtreder kan de provincie overgaan tot bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving. Hierbij maakt zij optimaal gebruik

van de wettelijke mogelijkheden, vastgelegd in de sanctiestrategie.

De uitvoering van de sanctiestrategie kent de volgende uitgangspunten:

- Iedere bevinding krijgt een passende interventie.
- Er geldt een strikte toepassing:
  - Proces en besluitvorming zijn eenduidig.
  - Gelijke gevallen krijgen gelijke behandeling.
  - Termijnbewaking zorgt voor het tijdig in gang zetten van vervolgstappen.
  - Gebruik maken van standaardbrieven voor alle fases in het proces.
- Wettelijke eisen worden in acht genomen.
- Op basis van naleefgedrag schrijft de sanctiestrategie voor welk handhavingsinstrument het beste ingezet kan worden.

Bestuurlijke handhavingsinstrumenten zijn het (deels) sluiten van een bedrijf (bestuursdwang) door het intrekken van een vergunning, het opleggen en innen van een last onder dwangsom, en de Bestuurlijke Strafbeschikking Milieu. Hiermee treedt de provincie direct sanctionerend op tegen relatief kleine overtredingen in de vorm van een geldboete.

---

<sup>8</sup> De risicomethodiek is ontwikkeld voor het Wabo-toezicht en toepasbaar gemaakt voor de overige taken waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

# Kwaliteit en sturing

## Omgevingsdiensten

Tussen 1 januari 2011 en 1 april 2013 heeft de provincie samen met de Zuid-Hollandse gemeenten vijf omgevingsdiensten opgericht. Zij voeren in opdracht van de provincie de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving uit. Daarnaast beoordelen zij het (voor)ontwerp bestemmingsplannen op provinciale belangen, zoals externe veiligheid en houden zij milieu data bij op het gebied van geluid, lucht en bodemsanering.

De provinciale VTH-taken die omgevingsdiensten uitvoeren, vallen onder de bestuurlijke verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten. Dit stelt eisen aan hoe de provincie haar rol als opdrachtgever invult. Belangrijk is om de uitvoering van de provinciale VTH-taken te volgen en zo nodig bij te sturen. De provincie heeft hier de rol van bevoegd gezag.

Voor de omgevingsdiensten is de nota VTH hét uitvoeringskader voor de provinciale taken. Het is niet de bedoeling dat de omgevingsdiensten voor de uitvoering van de provinciale taken eigen beleid maken. De provincie maakt jaarlijks afspraken met de omgevingsdiensten over het actualiseren van vergunningen en het uitvoeren van toezicht en handhaving. Deze afspraken zijn opgenomen in het werkplan. Drie keer per jaar monitort de provincie de voortgang. In het uitvoeringskader is verder invulling gegeven aan de sturing op de omgevingsdiensten.

## Kwaliteit

Een VTH-stelsel kan alleen effectief zijn als de kwaliteit van de uitvoering is gegarandeerd. Daarom stelt het Rijk landelijke kwaliteitscriteria aan de VTH-taken, het zogenoemde basiskwaliteitsniveau. Deze eisen beschrijven waaraan de (werk)processen bij de omgevingsdiensten minimaal

moeten voldoen voor het uitvoeren van de provinciale VTH-taken. Deze eisen gelden ook voor deskundigheid van en beschikbaarheid bij de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. Hierbij gaat het om het vereiste opleidings- en ervaringsniveau van medewerkers en om de minimaal vereiste beschikbaarheid van ervaren deskundigen. Ambtenaren die belast zijn met vergunningverlening, toezicht of handhaving, kunnen hun taak alleen adequaat vervullen als zij over voldoende deskundigheid beschikken. Deze deskundigheid is gebaseerd op zowel opleiding als ervaring. Een opleidingsplan dat de omgevingsdienst elk jaar opstelt, moet de kwaliteit van de medewerkers borgen. Daarnaast is essentieel dat gewaarborgd is dat zij in voldoende mate inzetbaar zijn.

De provincie verwacht van de werkprocessen dat de uitvoerende organisatie werkt volgens de gesloten beleidscyclus (BIG-8). De eisen voor een sluitende BIG-8 (zie figuur hieronder) komen grotendeels overeen met de eisen uit de norm ISO 9001:2008.

**Figuur 1: de gesloten beleids- en uitvoeringscyclus conform de BIG 8**



Centraal bij de gesloten beleidscyclus staan:

- het werken met risicoanalyse;
- het stellen van prioriteiten;
- het hebben van een actualiseringsbeleid voor vergunningen;
- het hebben van een toezicht-, sanctie- en gedoogstrategie;
- het opstellen van uitvoeringsprogramma's;
- het monitoren en evalueren van de voortgang.

Daarnaast stellen de criteria een aantal organisatorische voorwaarden, zoals de aanwezigheid van een piketregeling<sup>9</sup> en een functionele scheiding tussen vergunningverlening en toezicht en handhaving<sup>10</sup>.

De vijf omgevingsdiensten moeten voldoen aan de landelijke kwaliteitscriteria (Kwaliteitscriteria 2.1, 7 september 2012), die in de wet worden verankerd. Voor "bodem" gelden daarnaast de landelijke kwaliteitseisen in het Norm blad SIKB 8001-8002 Bodem en Ondergrond.

Voor het borgen van deze kwaliteit werkt de provincie op landelijke schaal aan een visitatie waarbij organisaties elkaar toetsen op het voldoen aan de kwaliteit. De vijf omgevingsdiensten doen hier actief aan mee door deel te nemen aan de ontwikkeling en implementatie van dit instrument.

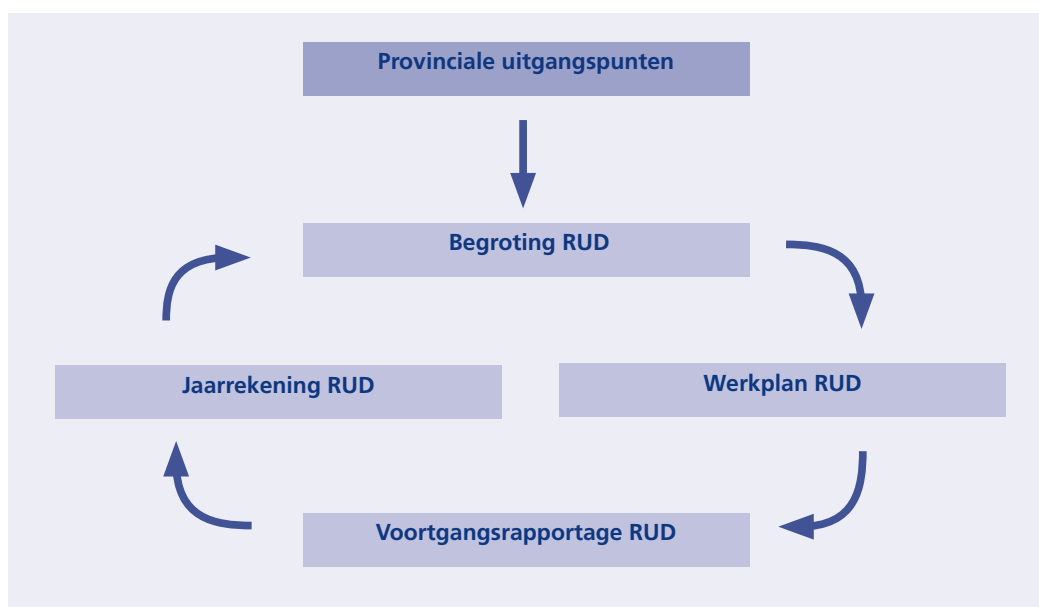
## Sturing

Een belangrijk element in de BIG-8 is planning en control. Hierin maken provincie en omgevingsdienst afspraken met elkaar over de jaarlijks uit te voeren taken. Daarbij zijn de kaders van de provincie leidend. Het onderstaande figuur schetst de jaarlijkse planning en control cyclus. Het werkplan van de omgevingsdiensten voldoet aan provinciale uitgangspunten en past binnen de begroting. Na vaststelling voert de omgevingsdienst het werkplan uit, waarbij de provincie ieder trimester een voortgangsrapportage ontvangt. Wanneer nodig kan de provincie bijsturen.

<sup>9</sup> De provincie is 24 uur beschikbaar en bereikbaar voor klachten en meldingen. Zie paragraaf klachten en meldingen.

<sup>10</sup> In de kwaliteitscriteria is de minimale verplichte scheiding op persoonsniveau van vergunningen en toezicht en handhaving opgenomen. Zie paragraaf scheiding vergunningen, toezicht en handhaving.

**Figuur 2: planning en control cyclus jaarprogramma omgevingsdiensten**



## Monitoring en evaluatie

Sluitstuk van een adequaat proces is de verantwoording over inspanningen en resultaten. Daarin staat de vraag centraal of de geleverde inspanningen hebben bijgedragen aan het realiseren van de doelen. Als de doelen zijn bereikt, leidt dit tot een beter naleefgedrag. Een indirect gevolg zijn de positieve effecten op de kwaliteit van de leefomgeving. Als de doelen niet zijn bereikt, kan dit leiden tot aanpassingen in de beleids- en uitvoeringsfase. In de jaarlijkse verslaglegging komt dit tot uitdrukking.

Monitoring is het periodiek meten van dezelfde indicatoren om de voortgang te kunnen volgen. De monitoring en de evaluatie moeten voldoen aan de eisen van de provincie en de wettelijke kwaliteitscriteria. Elke omgevingsdienst rapporteert per trimester via een voortgangsrapportage over de voortgang.

De provincie monitort in elk geval de volgende indicatoren:

- de indicatoren geformuleerd naar aanleiding van de vastgestelde VTH-prioriteiten en -doelstellingen;

- de indicatoren waarover afspraken zijn gemaakt in landelijke voortgangsrapportages of rapportages van het IPO;
- de indicatoren van wettelijke verplichtingen (in het bijzonder E-PRTR, Europese rapportageverplichting) die bedrijven aan de provincie rapporteren.

De doelen en indicatoren zijn onderdeel van de meerjarenbegroting van de provincie en kunnen zo nodig worden bijgesteld.

Voor *vergunningen* bepaalt de provincie de doelen en meten we de voortgang met de indicatoren:

- op tijd verleende vergunningen voor kortlopende procedures;
- op tijd verleende vergunningen voor langlopende procedures en de actualisatietoets voor bestaande vergunningen.

Bij op tijd verleende vergunningen gaat het om het percentage besluiten dat binnen de wettelijke termijn - inclusief de verlenging - is afgerond<sup>11</sup>. Bij kortlopende procedures gaat het om de korte Wabo-procedure en besluiten in het kader van het

<sup>11</sup> De wettelijke termijnen zijn opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en de Wabo.

Vuurwerkbesluit, de Wet bodembescherming en de Wet luchtvaart. Bij langlopende procedures gaat het om de uitgebreide Wabo-procedure en besluiten op grond van de Waterwet, Ontgrondingenwet, Natuurbeschermingswet, Flora- en faunawet en slootdempingen op grond van de Wet milieubeheer.

Deze indicatoren laten zien of de provincie in staat is binnen de wettelijke termijn te beslissen op een vergunningaanvraag.

De indicator actualisatietoets betreft het jaarlijks uitvoeren van een actualisatietoets op het vergunningenbestand en levert een bijdrage aan het jaarlijkse vergunningenprogramma.

De voortgang van *risicogericht toezicht* bepaalt de provincie met de volgende indicatoren:

- aspectdichtheid;
- controledichtheid;
- toezichtdichtheid;
- naleving.

De aspectdichtheid is de diepgang van de controle en de controledichtheid de frequentie ervan. Onder toezichtdichtheid wordt verstaan het aantal controles en de diepgang van het onderzoek (= aspectdichtheid \* controledichtheid). De indicator naleving geeft een beeld van wat de provincie heeft bereikt, uitgedrukt in het percentage gecontroleerde aspecten dat wordt nageleefd.

## Klachten en meldingen

De provincie gebruikt klachten van burgers en bedrijven als een belangrijke indicator voor het risicogericht werken. Klachten zijn onderdeel van de risicomethodiek bij het toezicht.

Voor het melden van milieuklachten en overlast zoals stank of lawaai kunnen burgers en bedrijven bellen met de provinciale Milieutelefoon. Deze is dag en nacht bereikbaar via 0888 33 35 55. De Milieutelefoon is een gezamenlijk initiatief van de provincie en de vijf omgevingsdiensten. Bedrijven met een milieuvergunning van de

provincie zijn verplicht bijzondere voorvallen<sup>12</sup> te melden. Meldingen gaan altijd telefonisch via 0888 33 35 55. Dit gebeurt zo spoedig mogelijk na ontdekking van een afwijking in het bedrijfsproces.

## Scheiding vergunningverlening, toezicht en handhaving

De organisatie van de uitvoering van de provinciale VTH-taken voldoet aan de wettelijke eisen betreffende de scheiding tussen vergunningverlening en handhaving. Op grond van het Besluit omgevingsrecht (Bor) art. 7.4, 1e lid, b is functiescheiding op persoonsniveau vereist tussen de processen vergunningverlening enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

Ook de Kwaliteitscriteria 2.1 schrijven volgens de Wabo een principiële functiescheiding voor op persoonsniveau tussen vergunningen enerzijds en toezicht en handhaving anderzijds.

De vijf Zuid-Hollandse omgevingsdiensten voldoen allemaal aan deze minimale eis van functiescheiding. De provincie gaat met de vijf omgevingsdiensten zelfs nog een flinke stap verder: vergunningen en toezicht & handhaving zijn bij de omgevingsdiensten ook organisatorisch gescheiden op bureau- dan wel afdelingsniveau. Binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) is afgesproken dat in de volgende collegeperiode (vanaf 2015) vergunningverlening en toezicht & handhaving niet bij dezelfde portefeuillehouder terechtkomen.

<sup>12</sup> Het begrip omvat elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van die gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten, met inbegrip van storingen in het productieproces en storingen in de voorzieningen (mits daaruit nadelige gevolgen voor het milieu voortkomen) van de inrichtingen alsook ongelukken en calamiteiten.